

## La Presidencia eslovena del Consejo de la UE: la actuación del 16º Estado miembro

*Sabina Kajnc \**

**Tema:** La Presidencia eslovena del Consejo de la UE en el primer semestre de 2008 tuvo un carácter simbólico al cerrar el círculo de la ampliación de la UE llevada a cabo entre 2004 y 2007. Con ella se comprobó la capacidad de un nuevo miembro de participar en el ámbito político de la Unión. Fue también la última de la primera “troika” presidencial, lo cual permitió hacer una valoración de esta novedad, sobre todo en lo referente a la continuidad de la política de la UE, cuyo objetivo era mejorar. Sin embargo, los desafíos a los que tuvo que enfrentarse Eslovenia durante su Presidencia fueron más allá de lo meramente simbólico y pusieron de relieve ciertas deficiencias. La UE puede extraer algunas lecciones de estas deficiencias para futuras Presidencias y para cada uno de los Estados miembros.

**Resumen:** La institución de la Presidencia tiene encomendadas funciones específicas – gestión de los asuntos del Consejo y de sus relaciones con otras instituciones de la Unión, representación externa, mediación e iniciación, así como representación nacional– que debe desempeñar durante seis meses, en medio de procesos políticos y legislativos en curso en la UE y, si surgen, de acontecimientos externos o internos. Ejercer la Presidencia de la UE tiene varias ventajas, principalmente el acceso a información y el control de procedimientos, pero su uso depende de las características específicas de cada país y de su capacidad de adaptarse a las funciones, explotar las ventajas y minimizar las desventajas. Este análisis recoge los ejemplos más reveladores de la conducta de Eslovenia en su papel de presidente de turno y concluye con una valoración de la gestión de la “troika” para mostrar si Eslovenia estuvo a la altura de las expectativas, dónde las superó y de dónde pueden extraerse lecciones.

**Análisis:** La Presidencia eslovena del Consejo de la UE en el primer semestre de 2008 no figurará en los anales de los logros históricos, sobre todo a causa del mayor contratiempo reciente ocurrido durante una Presidencia: el “no” irlandés al Tratado de Lisboa. No obstante, la Presidencia fue significativa por dos razones. Por un lado, es la primera Presidencia de la UE asumida por uno de los nuevos Estados que ingresaron en 2004-2007 y también el primer Estado ex socialista, surgido tras la caída del comunismo en Europa, y el más pequeño de los Estados miembros que ha ocupado el cargo, con la excepción de Luxemburgo. En términos simbólicos, el objetivo de la Presidencia eslovena era mostrar la capacidad de los nuevos Estados miembros de participar activamente en la UE. Por otro lado, cerró la troika de Presidencias y, a partir de ahí, se pueden extraer lecciones sobre cómo organiza la UE sus asuntos a través de este programa de 18

---

\* EFSPS investigadora posdoctoral (becada por las empresas VolkswagenStiftung, Compagnia di San Paolo y Riksbankens Jubileumsfond Sverige) en la Universidad de Ljubljana y actualmente investigadora visitante en la IUEE en Barcelona

meses. Los dos aspectos de este análisis son: la capacidad de un pequeño Estado miembro de participar de forma activa en la política a nivel europeo y los detalles de funcionamiento de la troika.

*Entre la modestia y las expectativas: “Mantener el asiento caliente, pero saber cuándo ha empezado la palabrería en los Balcanes”<sup>1</sup>*

Durante la Presidencia eslovena, la apremiante cuestión del paquete clima-energía se puso sobre la mesa. La solución distó mucho de ser la ideal, pero fue un arreglo, como otros entre los Estados miembros de la UE y sus instituciones, que tenía que alcanzarse a lo largo de esta Presidencia (pues aplazarlo sólo hubiera reducido las posibilidades de alcanzar un acuerdo). El problema acuciante de la energía en la UE que hasta ahora ha sido una cuestión relacionada con el mercado interno puede ya pasar al ámbito de la seguridad energética común. Una vez concluida la red de acuerdos de estabilización y asociación con los países europeos del sudeste, la región se ha vuelto a situar entre las prioridades de la agenda de la UE (y esta vez apenas sin derramamiento de sangre). El nuevo ciclo de la estrategia de Lisboa ha comenzado. Una gran mayoría de los Estados miembros ratificaron el Tratado de Lisboa (el “no” irlandés está fuera del alcance de la influencia de la Presidencia o de cualquier otro Estado miembro) y la UE no se rompió a causa de la independencia de Kosovo. La evaluación de las políticas agrícolas comunes ha avanzado y la política de vecindad está equilibrada –incluido el aspecto de la migración–. Eslovenia mantuvo en la agenda las relaciones con África y Asia, asegurando por lo tanto la continuidad de la programación y siendo fiel a sus socios en la troika. Estas son sólo algunas de las cuestiones abordadas durante los seis meses de la Presidencia eslovena. Aunque sería arriesgado y poco ajustado a la realidad asegurar que estos resultados son obra exclusiva de la Presidencia, el papel que ha desempeñado ésta en la consecución de éstos y muchos otros objetivos, fue tan crucial como el de cualquier otra Presidencia precedente o futura.

La Presidencia de la UE tiene limitaciones estructurales muy claras y cada país aporta sus propios límites en cuanto a su agenda, lo que da lugar a una serie de expectativas sobre el modo en que ejercerá este cargo rotativo. La Presidencia cubre un breve período de seis meses en la vida política de la UE. Es sólo un actor entre otros muchos Estados miembros e instituciones –todos ellos con sus propios intereses– y tiene las funciones de gestor de los asuntos del Consejo y de sus relaciones con otras instituciones de la UE, de representante externo, mediador e iniciador y, a pesar de todo ello, de representante nacional en medio de procedimientos y relaciones tanto formales como informales establecidas hace mucho tiempo.

Un Estado miembro “pequeño” y recién incorporado está especialmente limitado en términos de recursos económicos y humanos, conocimiento y memoria institucional. Eslovenia destinó 62 millones de euros a la Presidencia.<sup>2</sup> Tuvo que recurrir a la fuerza laboral de estudiantes –a algunos de los cuales se les encargó un nivel de responsabilidad considerable– para poder responder a las exigencias administrativas del cargo. Su experiencia previa en tratos con la UE se basaba en gran medida en sus negociaciones de acceso, pero no podía contar totalmente con personas que tuvieran un conocimiento importante del estilo de negociación en la UE, ya que muchos de los que participaron en las negociaciones ocupan ahora cargos en la administración pública, aunque también en las instituciones europeas.

<sup>1</sup> Parafraseado de *The Economist* ('Charlemagne: A Balkan Fable'), 6/XII/2007.

<sup>2</sup> A modo de comparación, Francia ha destinado más o menos el triple de esta cantidad a su actual Presidencia en el segundo semestre de 2008 y Austria gastó 87 millones de euros en su Presidencia de 2006.

Estas limitaciones deben ser tenidas en cuenta cuando se analiza la Presidencia eslovena. Lo cual no significa que las limitaciones no dejen espacio para maniobrar y dirigir la UE. Eslovenia cuenta por otro lado con varias ventajas. El hecho de ser un Estado “pequeño” supone a menudo no tener fuertes intereses en una gran variedad de cuestiones, y esto puede ser una ventaja a la hora de lograr acuerdos. Eslovenia no tiene una carga histórica y tiene buenas relaciones, libres de problemas, con socios internacionales como Rusia, Israel y Palestina. Mantiene una estrecha relación con la región de los Balcanes occidentales, y una de sus prioridades durante la Presidencia era progresar en el acercamiento de la región a la UE. Aunque sus propios intereses pueden mermar su capacidad de objetividad y su credibilidad, esta era una oportunidad de avanzar en este sentido, dada la proximidad histórica, cultural y lingüística de Eslovenia con la mayoría de los Estados de la región. Eslovenia está también abogando por ciertas medidas políticas europeas aunque está teniendo dificultades en otras como la liberalización del mercado energético.

La Presidencia tiene además dos ventajas significativas sobre otros actores: cuenta con un acceso privilegiado a la información y ejerce el control sobre los procedimientos. La Secretaría General del Consejo proporciona a la Presidencia *notes au Président* confidenciales, que pueden incluir posiciones de otros Estados miembros, consejos tácticos en la toma de decisiones y el proceso político y un conocimiento en profundidad del problema que se está evaluando. También tiene la oportunidad de conocer el interés real de otros actores por las sesiones denominadas “confesionarios”, es decir encuentros bilaterales con otros Estados miembros, que deben permanecer en secreto a toda costa. La Presidencia controla los horarios de las reuniones, establece la agenda, puede combinar temas para alcanzar paquetes de acuerdo y propone los acuerdos iniciales.<sup>3</sup> El cargo de presidente del Consejo de la UE trata por lo tanto de la capacidad de adaptarse a circunstancias particulares, reconocer fuentes de ayuda y utilizar habilidades diplomáticas a la perfección para moverse entre otros actores, muchos de ellos con una mayor capacidad para ejercer el poder. Por lo tanto, los análisis sobre la Presidencia eslovena deben evaluar su actuación teniendo en cuenta sus limitaciones y sus ventajas.

En un nivel más general, la política europea funcionó como siempre; la gestión de los asuntos del Consejo y las relaciones con otras instituciones discurrieron con suavidad, no hubo errores importantes, y si se incurrió en alguna torpeza ocasional, lo mismo puede decirse de cualquier otro (antiguo) Estado miembro. En su papel de representante externo, la Presidencia eslovena confió en gran medida en las Presidencias locales de otros ocho Estados miembros, sobre todo en la francesa, pero también mantuvo varias reuniones con terceros Estados a distintos niveles, algunos de los cuales fueron más allá de lo meramente simbólico. La Cumbre UE con Latinoamérica y Caribe (UE-LAC) reunió al mayor número de jefes de Estado desde su inicio en 1999. La gira del presidente esloveno por Latinoamérica antes de la cumbre contribuyó sin duda a este logro. De hecho, el mayor logro de la Presidencia eslovena en su papel de representante externo de la Unión fue presentarse a sí misma como un socio con el que merece la pena hablar. No es evidente para muchos terceros países, en especial los de mayor tamaño o con un peso significativo en su región, que hablar con Eslovenia –aun cuando ostenta la Presidencia– tenga un valor añadido por encima de dialogar de forma individual con Estados miembros de la UE, más grandes e importantes. Ciertos países, como China,

<sup>3</sup> Véase J. Tallberg, ‘The Power of the Presidency: Brokerage, Efficiency and Distribution in EU Negotiations’, *Journal of Common Market Studies*, 42 (5), 2004, pp. 999-1022.

dudaron a la hora de acudir a algunas reuniones acordadas, pero finalmente lo hicieron, lo cual demuestra que reconocieron la credibilidad tanto de Eslovenia como de la institución de la Presidencia.

En su papel de mediador e iniciador, destacan tres cuestiones: (1) la “desagregación” (*unbundling*) de los mercados eléctricos; (2) la búsqueda de un mandato de negociación para la Comisión sobre la sucesión largo tiempo aplazada del Acuerdo para la Asociación y la Cooperación con la Federación Rusa, que data de 1997; y (3) la consecución de la unidad acerca de la declaración de independencia de Kosovo. La cuestión de la energía fue complicada, teniendo en cuenta que implicaba los arraigados intereses de actores tan poderosos como la Comisión, Francia y Alemania, por nombrar tan sólo a quienes representan las posturas extremas. El escaso tiempo disponible desde que la Comisión publicara el informe *20 20 by 2020: Europe's Climate Change Opportunity*<sup>4</sup> se ha presentado a menudo como un desafío cuando no como un problema, pero Eslovenia tuvo una buena actuación. Los países apenas han tenido tiempo de estudiar el informe en profundidad ni de expresar sus preocupaciones. Sin embargo, Eslovenia pudo confiar en la pericia y el interés “europeo” de la Comisión y el Consejo Europeo mantuvo un debate abierto sobre el asunto al más alto nivel de jefes de Estado y de Gobierno. Aunque el resultado de tan ardua tarea –bajo el formato de conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo– no fue espectacular, al menos la cuestión se debatió abiertamente y se pusieron de manifiesto los intereses de cada parte, lo cual puede considerarse como un avance significativo. El acuerdo, alcanzado el 6 de junio en el Consejo de Transportes, Telecomunicaciones y Energía no es el mejor,<sup>5</sup> pero probablemente sea el único posible. Eslovenia no tenía ningún interés particular en la cuestión, ya que cuenta con uno de los sectores de la energía más liberalizados en lo que se refiere a proveedores y distribuidores de gas natural y electricidad y carece casi por completo de industria pesada significativa. Por todo ello fue un mediador creíble y así lo reconocieron todas las partes implicadas.

Uno de los objetivos de la Presidencia eslovena era lograr un mandato de negociación para la Comisión que sustituyera el anticuado acuerdo de Asociación y Colaboración entre la UE y la Federación Rusa. Una vez que Polonia hubo levantado su veto, el único obstáculo para la concesión del mandato eran las reservas de Lituania. Así se pudieron emprender las negociaciones en la cumbre UE-Rusia –el último acontecimiento importante bajo la Presidencia eslovena–. La administración rusa había puesto sus esperanzas en la Presidencia eslovena, ya que había declarado que era “psicológicamente” importante para un gobierno eslavo ocupar la Presidencia.<sup>6</sup> Posteriormente, refiriéndose a la cuestión de Kosovo, el representante diplomático ruso ante la UE describió a Eslovenia “más bien como un problema”,<sup>7</sup> suscitando dudas sobre las motivaciones del gobierno esloveno de conseguir el objetivo. El ministro de Relaciones Exteriores esloveno, Dimitrij Rupel, emprendió una misión diplomática bastante agresiva para lograr acercar a Lituania a un compromiso aceptable para los otros 26 Estados miembros. Viajó a Lituania y, junto a los ministros de Relaciones Exteriores sueco y polaco –Bildt y Sikorski– se reunieron con su homólogo lituano –Vaitekunas– y con el primer ministro –Kirkilas–. Abordando el problema de Georgia y aprovechando la posición de Lituania como “amigo de Georgia”, los cuatro ministros de

<sup>4</sup> COM(2008) 30 final, 23/I/2008; en respuesta a la petición realizada por el Consejo Europeo de marzo para que se llevase a cabo un informe sobre el asunto el 23 de enero, y del Consejo Europeo de marzo que tenía previsto debatir el tema.

<sup>5</sup> Citado en *Die Presse* ('Polen: Unklare Haltung zu Russland'), 23/I/2008.

<sup>6</sup> Citado en *Die Presse* ('Polen: Unklare Haltung zu Russland'), 23/I/2008.

<sup>7</sup> Citado en *Der Standard* ('Slowenien erweist sich als Problem'), 12/II/2008, p. 2.

Exteriores, incluido el ministro lituano, partieron de Vilna a Tbilisi para recabar datos, con las concesiones de Lituania en el bolsillo de Rupel.<sup>8</sup> El inusual formato de tres ministros de Exteriores –esloveno, en la Presidencia, sueco y polaco– despertó ciertas suspicacias entre los demás Estados miembros, pero al tratarse de una cuestión interna de la UE y no implicar representación externa, la misión culminó con éxito. No violó ninguna regla formal ni informal, sino que supuso un esfuerzo conjunto de quienes creían que lograrían un compromiso.

La declaración de independencia de Kosovo no sorprendió a nadie y, por otro lado, era evidente desde hacía tiempo que era imposible alcanzar la unanimidad en la cuestión del reconocimiento (que dependía todavía de cada Estado miembro de forma individual y no de la UE colectivamente). La UE, cuando todavía era la Comunidad Europea, se vio dividida sobre la cuestión del reconocimiento de Eslovenia (y Croacia), por lo que Eslovenia estaba decidida a hacer todo lo que estuviera en su mano para evitar que se repitiese la historia. Aunque las conclusiones sobre Kosovo del Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores del 18 de febrero, después de la aprobación por parte del parlamento de Kosovo de la Declaración de Independencia, eran del tipo “estamos de acuerdo en no estar de acuerdo”, se trataba seguramente del único grado de unidad alcanzable. Lo fundamental es que no perturbó el marco general de compromiso europeo en la zona.

Hay un abanico más amplio de valoraciones de la capacidad de la Presidencia eslovena para tomar la iniciativa en el tema que más le importa: los Balcanes occidentales y especialmente Serbia. Este asunto reviste un interés especial para Eslovenia, que se esforzó por mantener un equilibrio entre sus preferencias nacionales, su papel como representante nacional y su vocación europea. El tema de la independencia de Kosovo forma parte de la cuestión más amplia de los Balcanes, pero Eslovenia, haciendo uso de su capacidad de establecer la agenda, lo mantuvo sabiamente al margen de otros temas relacionados con la región, en especial de la firma por parte de Serbia de un Acuerdo de Estabilización y Asociación. Antes de llegar al ecuador de la Presidencia, algunos comentaristas ya estaban poniendo en tela de juicio el valor añadido de Eslovenia en los Balcanes occidentales,<sup>9</sup> pero los resultados de la Presidencia demostraron –quizá para sorpresa de algunos o incluso de muchos– que Eslovenia era realmente capaz de actuar como un puente entre la UE y la región. El primer ministro Janša instó al Consejo Europeo y al secretario general, Javier Solana, a acelerar el proceso con Serbia así como con Bosnia y Herzegovina. El ministro de Relaciones Exteriores, Dimitrij Rupel, viajó en varias ocasiones a la región y se celebraron muchas reuniones a nivel de funcionarios. Se necesitó mucha habilidad para mantener el diálogo con Serbia después de que el gobierno serbio cortase sus relaciones diplomáticas con Bruselas. Se buscó y se consiguió el apoyo, primero de los países Vishegrad y Austria, así como de Italia, Francia y el resto de los Estados miembros para no sucumbir a un *impasse* con Serbia, plantear el asunto en el marco de la UE y no dejarlo en manos del Quinteto, de la Oficina del Alto Representante o del Grupo de Observación –todas ellas estructuras poderosas en las que, sin embargo, Eslovenia no tenía ni voz ni voto–. Se pusieron en marcha iniciativas sectoriales, tales como la iniciativa Bled que buscaba incluir a los países de los Balcanes occidentales en el marco de la cooperación de UE en el ámbito de la protección civil. Se llevaron a cabo esfuerzos concretos para la estabilización y el progreso económico en la

<sup>8</sup> Aunque dos días después, el 13 de mayo de 2008, el Consejo, a nivel de los representantes permanentes, tampoco alcanzó un acuerdo sobre el mandato, pues el representante lituano solicitó tiempo para consultar con su gobierno. El acuerdo se logró finalmente en la reunión del Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores en mayo de 2008.

<sup>9</sup> Véase *Tages-Anzeiger* ('Jeder zuerst für sich'), 15/III/2008, p. 9.



región, incluyendo un marco de inversión en los Balcanes occidentales para impulsar la inversión y las negociaciones en el Tratado de Comunidad de Transporte entre la UE y los Balcanes occidentales. La idea de crear una Escuela Regional de Administración Pública para los países de la región ha llegado a la fase de la firma de una carta de intenciones por parte de funcionarios de Albania, Montenegro, Serbia, Bosnia y Herzegovina, Croacia, Macedonia y Kosovo. Un observador crítico siempre podrá afirmar que se podría haber hecho más, pero estos son ejemplos de iniciativas que se han llevado a cabo y negociado con habilidad.

Es precisamente en el asunto de los Balcanes occidentales donde –pese a tratarse de una prioridad– se hacen más evidentes las deficiencias de un Estado “pequeño” y de reciente incorporación y donde el papel de Eslovenia como representante nacional está más cuestionado. Destacan dos cuestiones: “guerras territoriales” y el fracaso a la hora de comunicar los logros de la Presidencia a la opinión pública eslovena en general. Esto último no se limita únicamente a la cuestión de los Balcanes sino al conjunto de los logros de la Presidencia. La carta enviada por el primer ministro Janša al Consejo Europeo en septiembre de 2007, en la que urgía a un rápido acercamiento de Serbia a la UE, es un buen ejemplo de lo que se pueden llamar “guerras territoriales”. La carta –acogida con frialdad por el Consejo– puso al descubierto faltas de comprensión del procedimiento y un desconocimiento aún más amplio de las políticas en juego. No todos los miembros del Consejo Europeo recibieron la carta y a pesar de hablar del sudeste de Europa, no mencionaba a todos los países de la región. El problema no fue tanto de protagonismo sino de que la acción no fue notificada a los departamentos apropiados y, lamentablemente, no se aprovechó el saber hacer de departamentos específicos. En el caso de los Balcanes occidentales, por ejemplo, tendría que haberse contado con el Ministerio de Relaciones Exteriores o, en asuntos de procedimiento y la especificidad del lenguaje típico de la UE con la Representación Permanente– así como el profundo sentido de la política mundial y la sensibilidad diplomática de la oficina presidencial Eslovena, más incluso desde el nombramiento de Türk como presidente a finales de diciembre de 2007. La carta suponía un intento de diplomacia pública en apoyo de Serbia, lo cual no es nada excepcional en la política y la diplomacia europea, y se puede interpretar como tal, pero mostraba falta de conocimiento y una comprensión bastante superficial, lo cual dio una impresión de falta de profesionalidad y de torpeza.

La Presidencia eslovena de la UE atrajo la atención de los medios de comunicación en Eslovenia. Europa y la UE ocupaban la información de forma omnipresente. La televisión a las horas de máxima audiencia incluía concursos sobre Europa, la UE y sus Estados miembros, y el principal informativo de los sábados emitía comentarios sobre varios aspectos de la vida de la UE, como los grupos de presión ante las instituciones europeas y las campañas por una Europa federal. Los periodistas cubrían con detalle todo tipo de reuniones formales e informales. Sin embargo, lo que no consiguieron hacer –ni el departamento de comunicación del gobierno ni los periodistas– fue vender a la opinión pública los más sutiles –pero mucho más cercanos a los ciudadanos de a pie– logros de la Presidencia. No faltaron las apariciones solemnes del primer ministro y del ministro de Relaciones Exteriores o citas en las noticias explicando los logros más importantes, sobre todo en las áreas consideradas de interés nacional para Eslovenia, como la necesidad de mantenerse unidos en torno al asunto de Kosovo o de acercar Serbia a la UE. Estos temas muestran que el gobierno es capaz de liderar a la UE incluso en los asuntos más difíciles, pero distan mucho de ser preocupaciones cercanas a los ciudadanos normales. Alcanzar un acuerdo para promover la innovación y la creatividad por medio de la educación y la formación, en un modelo integrado para carreras científicas que puedan conciliarse con la vida familiar, impulsar un debate sobre el aprendizaje continuo, iniciar y

adoptar una resolución sobre el estatus de las personas discapacitadas en la UE fueron todos ellos asuntos puestos en la palestra durante la Presidencia de Eslovenia. Son cuestiones que afectan a la vida de las personas y dan un sentido a lo que la UE hace realmente por cada uno. La saturación informativa sobre los asuntos de la UE y la queja constante sobre la complejidad de las cuestiones que atañen a esta organización y que no pueden ser digeridos por el público no justifica el que ni siquiera haya habido un intento serio de mostrar qué hace exactamente la UE y cómo contribuye Eslovenia a esta tarea. Fue una oportunidad perdida por parte del gobierno de justificar la inversión en la Presidencia y de capitalizarla para recabar un apoyo continuado al proyecto europeo, y por parte de los medios de comunicación de dedicarse a temas más sustanciosos y de informar y educar a un público más amplio.

*La troika: útil pero necesita mejorar (lo cual es poco probable)*

Eslovenia cerró el primera de las llamadas troikas de Presidencias, que formó junto con Alemania, quien ejerció primero la presidencia, y Portugal. El sistema de la troika fue acordado en la reunión de Representantes Permanentes ante la UE en marzo de 2006 y fue aprobado por el Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores en junio de ese mismo año. Con él se sustituyó el programa operativo de un año y el programa estratégico para la Unión de tres años, por un programa de 18 meses de tres presidencias consecutivas.

La troika preparó el programa en estrecha colaboración con la Secretaría General del Consejo. Empezó funcionando a nivel de directores generales, continuó a nivel de Secretaría de Estado, elaboró el programa a nivel de directores generales de nuevo y, finalmente, intervinieron los ministros, quienes se ocuparon de terminarlo y presentarlo en diciembre de 2006 en la reunión del Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores. El programa presenta un consenso entre los tres Estados miembros, aconsejados por el Secretaría General del Consejo.

Al examinar el programa de 18 meses y los programas individuales, se detecta de inmediato que el último coincide en ciertos puntos con el programa de la Presidencia alemana. Algunos analistas concluyeron, de forma bastante negativa, que el programa de la troika estaba dominado en gran parte por el gobierno alemán.<sup>10</sup> Teniendo en cuenta que Alemania fue el país que comenzó la troika de Presidencias, que es además el país más grande y más veterano y que es el país miembro (al menos miembro de la troika) con un espectro de intereses más amplio, su papel preponderante a la hora de elaborar el programa es cuando menos comprensible, incluso bienvenido desde el punto de vista de la responsabilidad que conlleva.

De todos modos, el programa se elabora por consenso, tras varias rondas de negociaciones entre iguales. Incluye asuntos con un interés particular para cada uno de los tres Estados. Algunos temas fueron más difíciles de consensuar que otros. La cuestión de la migración puede señalarse como un caso en el que los tres gobiernos tuvieron que hacer un esfuerzo para defender sus intereses, debatirlos y armonizarlos con lo que debe ser una política europea que defienda intereses europeos. Portugal planteó la importancia de la migración mediterránea, Alemania llamó la atención sobre la dimensión igualmente crítica de la migración procedente del este y Eslovenia mostró su comprensión hacia ambos puntos de vista equilibrándolos con éxito.

---

<sup>10</sup> Véase D. Kietz y V. Perthes, 'Handlungsspielräume einer EU-Ratspräsidentschaft: Eine Funktionsanalyse des deutschen Vorsitzes im ersten Halbjahr 2007', SWP Studie 24, septiembre 2007.

Incluso más que el resultado en sí mismo, lo que importa es el proceso. La preparación del programa fue fundamental en el proceso de aprendizaje, no tanto para los veteranos como para el recién llegado, Eslovenia. Obligó al gobierno esloveno a centrarse en la Presidencia, estimuló su revisión de los *dossiers* y le hizo ser consciente de la necesidad de incrementar sus recursos humanos.

En lo que se refiere a la actuación en la Presidencia, cada país fue distinto. La idea inicial acerca del funcionamiento de la troika contemplaba la posibilidad de compartir la presidencia de ciertos grupos de trabajo, aprovechando su apoyo en la preparación de las reuniones del Consejo Europeo, al tiempo que se llevaban a cabo conversaciones bilaterales con otros Estados miembros. También se preveía un mayor intercambio de información en general, a efectos de los medios de información, relaciones públicas o relaciones entre instituciones.

Durante los 18 meses de la troika poco se vio de todo esto:<sup>11</sup> no se desarrolló ninguna relación especial entre los tres Estados y cuando la Presidencia en ejercicio trató de recabar apoyos para alguna medida no confió de forma especial en los otros dos Estados. De hecho, lo que ocurrió en varias ocasiones fue justo lo contrario, pues los miembros de la troika resultaron ser los oponentes más duros en ciertos asuntos. Sin embargo, esto no fue debido al formato de la troika, sino sencillamente a que actuaron como cualquier otro Estado miembro, defendiendo sus intereses y negociando con sus socios.

No se enmendaron las reglas de procedimiento del Consejo con el fin de alcanzar el acuerdo de una Presidencia ampliada (por ahora la futura Presidencia puede ser invitada a actuar como presidente en lugar del actual, pero no el socio anterior o tercero en los casos de la primera y última presidencia de la troika). Al margen de los motivos de procedimiento, hay otras razones para esto: los tres Estados que conforman la troika no son aliados históricos o naturales, no conforman un grupo de pensamiento homogéneo o con intereses especiales. Se trata, por el contrario, de un grupo artificialmente establecido cuyo objetivo es equilibrar distintos intereses. También está la cuestión de la propiedad, ya que es natural que cada Presidencia, una vez que asume el mando, quiera hacer las cosas a su manera, ser protagonista y gestionar los asuntos lo mejor que puede. Por último, muchas gestiones en la política de la UE dependen de las relaciones personales entre funcionarios de todos los niveles. Pero la naturaleza de la diplomacia y de la administración pública es rotatoria y promocional. Las relaciones personales entre funcionarios que podrían haber empezado a desarrollarse cuando se preparaba el programa se rompen al terminar cada mandato presidencial, puesto que muchos funcionarios cambian de puesto (pero también, como es lógico, tras un esfuerzo desproporcionado, pierden motivación).

La troika jugó un papel decisivo en dos tareas y confirmó la necesidad de un cambio. El programa buscaba la continuidad y funcionó bien para la primera Presidencia de Eslovenia. El programa de la troika supuso en mayor medida un punto de referencia para Eslovenia que para los otros dos Estados y, pese a no haber ninguna relación especial entre ellos, el programa funcionó bien como guía. Los proyectos emprendidos por una Presidencia –como la estrategia de Asia central de la Presidencia alemana y el renovado interés por África que Portugal desea promover– fueron asumidos con seriedad por

<sup>11</sup> El papel de mediador desempeñado por Eslovenia bajo la Presidencia portuguesa entre los ya existentes Estados Schengen y los nuevos Estados miembros en la ampliación del espacio Schengen puede ser una de las raras excepciones (véase D. Kietz y V. Perthes, 'Handlungsspielräume einer EU-Ratspräsidentschaft: Eine Funktionsanalyse des deutschen Vorsitzes im ersten Halbjahr 2007', SWP Studie, 24/IX/2007, p. 112).



Eslovenia, que hizo un gran esfuerzo por mantenerlos en la agenda y desarrollarlos aún más, pese a no tener ningún interés específico en ellos como nación. Sin embargo, esto fue en gran medida producto de la voluntad política de la Presidencia (en su papel de elaborador de la agenda) así como del interés y la habilidad de la Comisión y del Secretariado General a la hora de ejercer influencia sobre la Presidencia. Como tal, la continuidad en la conciencia política –un poco menos en lo que se refiere al proceso legislativo– está vinculada a la voluntad política y no a la composición de la troika. Por consiguiente, esto habla sin duda a favor de que los cargos de presidente del Consejo Europeo y del alto representante para la Política Exterior y de Seguridad Común aseguren el equilibrio y la continuidad.

## Conclusión

### *“El Estado miembro número 16”<sup>12</sup>*

La Presidencia eslovena del Consejo de la UE cerró simbólicamente el proceso de ampliación, demostrando que el país está integrado en la maquinaria de Bruselas. Esta Presidencia estaba bien preparada, promocionó causas por las que tenía un interés especial y supo escuchar en las que carecía de interés o de conocimientos. Fue innovadora en la resolución de problemas, aunque a veces al precio de jugar según las reglas (en lugar de esquivarlas). Dado el apoyo cada vez menor que tienen los proyectos europeos en Europa, pueden aprenderse lecciones de la deficiente estrategia comunicativa del gobierno esloveno durante la Presidencia.

La experiencia de la troika tiene dos aspectos distintos: su interés didáctico para el nuevo Estado miembro debería mantenerse, sean cuales sean las tareas que tenga que asumir la futura Presidencia, pero al mismo tiempo habla a favor de prolongar el período de los puestos para los altos cargos y representantes externos de la Unión.

La Presidencia puso el foco sobre Eslovenia durante seis meses; le dejó participar en negociaciones entre bastidores, lo cual permitió a este país aprender ciertos mecanismos y formas de promocionar los intereses dentro de la UE. No obstante, el que Eslovenia pueda aprovechar esto a largo plazo dependerá de su voluntad de reflexionar seriamente sobre su experiencia al mando de la UE y su capacidad de trasladarlo en una estrategia a medio plazo en su política europea e internacional. La presencia de un nuevo miembro constructivo y activo no puede ser sino deseable para la UE en su conjunto y para sus socios en el exterior.

*Sabina Kajnč*

*EFSPS investigadora posdoctoral (becada por las empresas VolkswagenStiftung, Compagnia di San Paolo y Riksbankens Jubileumsfond Sverige) en la Universidad de Ljubljana y actualmente investigadora visitante en la IUEE en Barcelona*

---

<sup>12</sup> Cita de un entrevistado, Bruselas, 9/VI/2008.